



N° 3040

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUATORZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 26 août 2015.

PROJET DE LOI

*autorisant la ratification du protocole facultatif
à la convention relative aux **droits de l'enfant**
établissant une **procédure de présentation de communications.***

(Renvoyé à la commission des affaires étrangères, à défaut de constitution
d'une commission spéciale dans les délais prévus par les articles 30 et 31 du Règlement.)

PRÉSENTÉ

AU NOM DE M. Manuel VALLS,
Premier ministre,

PAR M. Laurent FABIUS,
ministre des affaires étrangères et du développement international.

EXPOSÉ DES MOTIFS

MESDAMES, MESSIEURS,

La convention relative aux droits de l'enfant a été adoptée par l'Assemblée générale des Nations unies le 20 novembre 1989 et est entrée en vigueur le 2 septembre 1990. La France l'a ratifiée le 7 août 1990⁽¹⁾. Elle a pour objet de reconnaître et protéger les droits spécifiques des enfants. Deux protocoles facultatifs à la convention ont ensuite été adoptés le 25 mai 2000 par l'Assemblée générale des Nations unies. La France les a ratifiés le 5 février 2003 :

– le protocole facultatif à la convention concernant la vente d'enfants, la prostitution des enfants et la pornographie mettant en scène des enfants (OPSC), entré en vigueur le 18 janvier 2002 ;

– le protocole facultatif à la convention concernant l'implication d'enfants dans les conflits armés (OPAC), entré en vigueur le 12 février 2002.

Le protocole facultatif à la convention relative aux droits de l'enfant établissant une procédure de présentation de communications a adopté le 19 décembre 2011, lors de la soixante-sixième session de l'Assemblée générale de l'Organisation des Nations unies par la résolution 66/138, pour permettre la mise en place d'un mécanisme de plainte auprès du comité des droits de l'enfant pour la violation, par un État Partie, des droits protégés par la convention des droits de l'enfant. Ouvert à la signature à Genève le 28 février 2012, ce protocole est entré en vigueur le 14 avril 2014. Madame Laurence Rossignol, secrétaire d'État chargée de la famille, des personnes âgées et de l'autonomie, l'a signé au nom de la France le 20 novembre

(1) La France a formulé les trois réserves suivantes :

1) La convention, notamment son article 6, ne saurait être interprétée comme faisant obstacle à l'application des dispositions de la législation française relative à l'interruption volontaire de la grossesse.

2) Compte tenu de l'article 2 de la Constitution, l'article 30 (qui porte sur le droit des enfants des minorités ethniques, religieuses ou linguistiques) n'a pas lieu de s'appliquer en ce qui concerne la République.

3) L'article 40 paragraphe 2 b V (droit de faire appel si l'enfant est reconnu avoir enfreint la loi pénale), comme posant un principe général auquel la loi peut apporter des exceptions limitées. Il en est ainsi, notamment, pour certaines infractions relevant en premier et dernier ressort du tribunal de police ainsi que pour les infractions de nature criminelle. Au demeurant les décisions rendues en dernier ressort peuvent faire l'objet d'un recours devant la Cour de Cassation qui statue sur la légalité de la décision intervenue.

2014 à l'occasion du vingt-cinquième anniversaire de la convention relative aux droits de l'enfant.

L'objet principal de ce protocole, tel qu'exprimé en son article 5, est de créer un nouveau mécanisme de communication à l'attention des particuliers ou groupes de particuliers relevant de la juridiction d'un État partie qui affirment être victimes d'une violation par cet État partie de l'un ou plusieurs des droits énoncés dans la convention relative aux droits de l'enfant ou dans l'un de ses deux premiers protocoles additionnels (OPAC et OPSC).

Le protocole se divise en quatre parties comprenant des dispositions générales sur la compétence du comité et les principes généraux guidant l'exercice de ses fonctions, la description des deux types de procédures du comité (la procédure de présentation de communications et la procédure d'enquête) ainsi que des dispositions finales portant sur les modalités de signature, de ratification, d'entrée en vigueur, d'amendement et de dénonciation du protocole.

Le Préambule, outre des considérations générales formulées dans tous les traités relatifs aux droits de l'homme, rappelle que les États parties à la convention relative aux droits de l'enfant reconnaissent le statut spécial de l'enfant en tant que sujet de droits. Ce dernier, se trouvant dans une situation de dépendance, nécessite une protection particulière imposant aux États parties de mettre au point des mécanismes nationaux appropriés permettant aux enfants, dont les droits ont été violés, d'avoir accès à des recours effectifs. A ce titre, il rappelle le rôle important que les institutions nationales des droits de l'homme et d'autres institutions spécialisées dans la promotion et la protection des droits des enfants peuvent jouer.

La première partie (**articles 1^{er} à 4**) présente la compétence du comité des droits de l'enfant, lequel ne peut connaître de la violation par un État de droits énoncés dans un instrument auquel il n'est pas partie ou s'il n'est pas partie au présent protocole. Le comité doit adopter un règlement intérieur relatif à l'exercice de ses fonctions pour garantir que les procédures suivies devant lui soient adaptées aux enfants. Il doit également y inclure des garanties pour empêcher que les enfants ne soient manipulés par ceux agissant en leur nom. Ainsi, le comité pourrait refuser d'examiner une communication qui ne servirait pas, selon lui, l'intérêt supérieur de l'enfant. Par ailleurs, l'État partie devra veiller à accorder des mesures de protection aux individus qui communiquent ou coopèrent avec le comité.

La deuxième partie (**articles 5 à 12**) traite de la procédure de présentation de communications individuelles ou interétatiques devant le comité des droits de l'enfant.

Les plaintes individuelles peuvent être déposées par des particuliers, groupes de particuliers ou représentants de ces derniers, qui relèvent de la juridiction d'un État partie et affirment être victimes de la violation par l'État de droits énoncés dans la convention relative aux droits de l'enfant ou dans l'un de ses protocoles facultatifs (OPAC ou OPSC).

L'article 6 du protocole facultatif donne la compétence au comité des droits de l'enfant de prononcer des mesures provisoires à l'égard de l'État partie mais limite cette possibilité à l'existence de « circonstances exceptionnelles » et à un risque de « préjudice irréparable ». Les conditions nécessaires à leur mise en œuvre devraient permettre de limiter le recours à de telles mesures.

Le comité déclare irrecevable toute communication ne remplissant pas les conditions fixées à l'article 7 et transmet à l'État partie mis en cause les seules communications qu'il déclare recevables. Un règlement amiable peut, de plus, être conclu entre les parties. Au terme de l'examen du bien-fondé de la communication, lequel se fait à huis-clos, le comité transmet aux parties ses constatations, éventuellement accompagnées de recommandations. L'État dispose alors d'un délai de six mois pour transmettre une réponse écrite au comité en indiquant toute mesure prise ou envisagée pour donner suite aux constatations ou recommandations du comité.

Par ailleurs, l'article 12 prévoit que les États parties peuvent reconnaître la compétence du comité pour recevoir et examiner des communications interétatiques. Cette reconnaissance de compétence du comité peut être faite à tout moment auprès du Secrétaire général de l'organisation des Nations unies. Dans les faits, si on se réfère à la pratique dans d'autres comités, de telles communications restent néanmoins très rares en raison de leur nature très politique.

La troisième partie (**articles 13 et 14**) concerne la procédure d'enquête effectuée par l'un des membres du comité en cas d'allégations crédibles de violations graves et systématiques de droits énoncés dans la convention ou l'un de ses protocoles par un État partie. L'enquête pourra, lorsque cela est justifié et avec l'accord de l'État partie, comporter une visite sur le territoire de cet État. L'enquête se déroule confidentiellement et la coopération de l'État partie est requise à tous les stades de la procédure.

Après avoir étudié les résultats de l'enquête, le comité les communique sans délai à l'État partie assortis, le cas échéant, d'observations ou de recommandations.

L'État partie a six mois pour réagir. Par la suite, le comité peut, si nécessaire, inviter l'État partie à l'informer des mesures prises ou envisagées, à la suite de l'enquête, y compris, si le comité le juge approprié, dans les rapports périodiques ultérieurs de l'État. Après consultation de l'État concerné, le comité peut décider de faire figurer dans son rapport prévu à l'article 16 du protocole un compte rendu succinct des résultats de la procédure d'enquête.

La quatrième partie (**articles 15 à 24**) porte sur les dispositions finales. Elle reprend classiquement l'ensemble des modalités de signature, de ratification, d'entrée en vigueur, d'application, d'amendement et de dénonciation du protocole.

Plus particulièrement, l'article 20 prévoit que le comité n'est compétent que pour les violations commises après l'entrée en vigueur du présent protocole envers l'État partie. Et l'article 21 prévoit que tout État partie peut, à tout moment, dénoncer le protocole. La dénonciation prend effet un an après la date de réception de la notification par le Secrétaire général de l'organisation des Nations unies. Elle ne met pas fin aux communications présentées selon les articles 5 ou 12 ou à toute procédure engagée conformément à l'article 13, avant la date de prise d'effet de la dénonciation.

Telles sont les principales observations qu'appelle ce troisième protocole facultatif à la convention relative aux droits de l'enfant dont certaines dispositions touchent aux garanties fondamentales accordées aux citoyens pour l'exercice des libertés publiques. Relevant du domaine législatif, le présent texte doit par conséquent être soumis au Parlement en vertu de l'article 53 de la Constitution.

PROJET DE LOI

Le Premier ministre,

Sur le rapport du ministre des affaires étrangères et du développement international,

Vu l'article 39 de la Constitution,

Décète :

Le présent projet de loi autorisant la ratification du protocole facultatif à la convention relative aux droits de l'enfant établissant une procédure de présentation de communications, délibéré en conseil des ministres après avis du Conseil d'État, sera présenté à l'Assemblée nationale par le ministre des affaires étrangères et du développement international, qui sera chargé d'en exposer les motifs et d'en soutenir la discussion.

Article unique

Est autorisée la ratification du protocole facultatif à la convention relative aux droits de l'enfant établissant une procédure de présentation de communications, signé à New York le 20 novembre 2014, et dont le texte est annexé à la présente loi.

Fait à Paris, le 26 août 2015.

Signé : Manuel VALLS

Par le Premier ministre :
*Le ministre des affaires étrangères
et du développement international*

Signé : Laurent FABIUS

PROTOCOLE

FACULTATIF À LA CONVENTION RELATIVE AUX DROITS DE L'ENFANT ÉTABLISSANT UNE PROCÉDURE DE PRÉSENTATION DE COMMUNICATIONS, SIGNÉ À NEW YORK LE 20 NOVEMBRE 2014

Les Etats parties au présent Protocole,

Considérant que, conformément aux principes proclamés dans la Charte des Nations unies, la reconnaissance de la dignité inhérente à tous les membres de la famille humaine et de leurs droits égaux et inaliénables constitue le fondement de la liberté, de la justice et de la paix dans le monde,

Notant que les Etats parties à la Convention relative aux droits de l'enfant (ci-après dénommée « la Convention ») reconnaissent les droits qui sont énoncés dans celle-ci à tout enfant relevant de leur juridiction, sans distinction aucune, indépendamment de la race, de la couleur, du sexe, de la langue, de la religion, de l'opinion politique ou autre, de l'origine nationale, ethnique ou sociale, de la situation de fortune, du handicap, de la naissance ou de toute autre situation de l'enfant ou de ses parents ou représentants légaux,

Réaffirmant que tous les droits de l'homme et libertés fondamentales sont universels, indissociables, interdépendants et intimement liés,

Réaffirmant également le statut de l'enfant en tant que sujet de droits et en tant qu'être humain dont la dignité doit être reconnue et dont les capacités évoluent,

Reconnaissant que, compte tenu de leur statut spécial et de leur état de dépendance, les enfants peuvent avoir de grandes difficultés à se prévaloir des recours disponibles en cas de violation de leurs droits,

Considérant que le présent Protocole renforcera et complétera les mécanismes nationaux et régionaux permettant aux enfants de présenter des plaintes pour violation de leurs droits,

Reconnaissant que, dans l'exercice des voies de recours en cas de violation des droits de l'enfant, l'intérêt supérieur de l'enfant devrait primer et que les procédures prévues à tous les niveaux dans le cadre de ces recours devraient être adaptées aux enfants,

Encourageant les Etats parties à mettre au point des mécanismes nationaux appropriés pour permettre à un enfant dont les droits ont été violés d'avoir accès à des recours utiles à l'échelon national,

Rappelant le rôle important que les institutions nationales des droits de l'homme et d'autres institutions spécialisées compétentes chargées de promouvoir et de protéger les droits des enfants peuvent jouer à cet égard,

Considérant que, pour renforcer et compléter ces mécanismes nationaux et améliorer encore la mise en œuvre de la Convention et, s'il y a lieu, des Protocoles facultatifs à la Convention, concernant la vente d'enfants, la prostitution des enfants et la pornographie mettant en scène des enfants, et l'implication d'enfants dans les conflits armés, il conviendrait d'habiliter le Comité des droits de l'enfant (ci-après dénommé « le Comité ») à s'acquitter des fonctions prévues dans le présent Protocole,

Sont convenus de ce qui suit :

PREMIÈRE PARTIE

DISPOSITIONS GÉNÉRALES

Article 1^{er}

Compétence du Comité des droits de l'enfant

1. Tout Etat partie au présent Protocole reconnaît au Comité la compétence que lui confère le présent Protocole.
2. Le Comité n'exerce pas sa compétence à l'égard d'un Etat partie au présent Protocole pour des affaires concernant la violation de droits énoncés dans un instrument auquel l'Etat en question n'est pas partie.
3. Le Comité ne reçoit aucune communication intéressant un Etat qui n'est pas partie au présent Protocole.

Article 2

Principes généraux guidant l'exercice des fonctions du Comité

Dans l'exercice des fonctions qui lui sont conférées par le présent Protocole, le Comité est guidé par le principe de l'intérêt supérieur de l'enfant. Il prend aussi en considération les droits et l'opinion de l'enfant, en accordant à celle-ci le poids voulu en fonction de l'âge et du degré de maturité de l'enfant.

Article 3

Règlement intérieur

1. Le Comité adopte un règlement intérieur relatif à l'exercice des fonctions qui lui sont conférées par le présent Protocole. Ce faisant, il tient compte en particulier de l'article 2 du présent Protocole afin de garantir que les procédures soient adaptées aux enfants.

2. Le Comité inclut dans son règlement intérieur des garanties visant à empêcher que l'enfant ne soit manipulé par ceux qui agissent en son nom et peut refuser d'examiner une communication s'il considère qu'elle ne sert pas l'intérêt supérieur de l'enfant.

Article 4

Mesures de protection

1. L'Etat partie prend toutes les mesures nécessaires pour veiller à ce que les personnes relevant de sa juridiction ne subissent aucune violation des droits de l'homme et ne fassent l'objet d'aucune forme de mauvais traitements ou d'intimidation du fait qu'elles communiquent ou coopèrent avec le Comité au titre du présent Protocole.

2. L'identité de la personne ou du groupe de personnes concernées n'est pas révélée publiquement sans le consentement exprès des intéressés.

DEUXIÈME PARTIE

PROCÉDURE DE PRÉSENTATION DE COMMUNICATIONS

Article 5

Communications individuelles

1. Des communications peuvent être présentées par des particuliers ou des groupes de particuliers ou au nom de particuliers ou de groupes de particuliers relevant de la juridiction d'un Etat partie, qui affirment être victimes d'une violation par cet Etat partie de l'un quelconque des droits énoncés dans l'un quelconque des instruments suivants auquel cet Etat est partie :

- a) La Convention ;
 - b) Le Protocole facultatif à la Convention, concernant la vente d'enfants, la prostitution des enfants et la pornographie mettant en scène des enfants ;
 - c) Le Protocole facultatif à la Convention, concernant l'implication d'enfants dans les conflits armés.
2. Une communication ne peut être présentée au nom de particuliers ou de groupes de particuliers qu'avec leur consentement, à moins que l'auteur puisse justifier qu'il agit en leur nom sans un tel consentement.

Article 6

Mesures provisoires

1. Après réception d'une communication, et avant de prendre une décision sur le fond, le Comité peut à tout moment soumettre à l'urgence attention de l'Etat partie intéressé une demande tendant à ce qu'il prenne les mesures provisoires qui s'avèrent nécessaires dans des circonstances exceptionnelles pour éviter qu'un préjudice irréparable ne soit causé à la victime ou aux victimes des violations alléguées.

2. L'exercice par le Comité de la faculté que lui donne le paragraphe 1 du présent article ne préjuge pas de sa décision concernant la recevabilité ou le fond de la communication.

Article 7

Recevabilité

Le Comité déclare irrecevable une communication lorsque :

- a) La communication est anonyme ;
- b) La communication n'est pas présentée par écrit ;
- c) La communication constitue un abus du droit de présenter de telles communications ou est incompatible avec les dispositions de la Convention ou des Protocoles facultatifs s'y rapportant ;
- d) La même question a déjà été examinée par le Comité ou a été ou est examinée au titre d'une autre procédure internationale d'enquête ou de règlement ;
- e) Tous les recours internes disponibles n'ont pas été épuisés. Cette règle ne s'applique pas si la procédure de recours excède des délais raisonnables ou s'il est peu probable qu'elle permette d'obtenir une réparation effective ;
- f) La communication est manifestement mal fondée ou insuffisamment motivée ;
- g) Les faits qui font l'objet de la communication sont antérieurs à la date d'entrée en vigueur du présent Protocole à l'égard de l'Etat partie intéressé, à moins que ces faits ne persistent après cette date ;
- h) La communication n'est pas présentée dans les douze mois suivant l'épuisement des recours internes, sauf dans les cas où l'auteur peut démontrer qu'il n'a pas été possible de présenter la communication dans ce délai.

Article 8

Transmission de la communication

1. Le Comité porte confidentiellement et dans les meilleurs délais à l'attention de l'Etat partie concerné toute communication qui lui est adressée en vertu du présent Protocole, sauf s'il la juge irrecevable.

2. L'Etat partie présente par écrit au Comité des explications ou déclarations apportant des précisions sur l'affaire et indiquant, s'il y a lieu, les mesures correctives qu'il a prises. L'Etat partie soumet sa réponse dès que possible, dans un délai de six mois.

Article 9

Règlement amiable

1. Le Comité met ses bons offices à la disposition des parties en vue de parvenir à un règlement amiable de la question fondé sur le respect des obligations énoncées dans la Convention ou les Protocoles facultatifs s'y rapportant.

2. Tout accord de règlement amiable conclu sous les auspices du Comité met un terme à l'examen de la communication présentée en vertu du présent Protocole.

Article 10

Examen des communications

1. Le Comité examine aussi rapidement que possible les communications qui lui sont adressées en vertu du présent Protocole en tenant compte de toute la documentation qui lui a été soumise, étant entendu que cette documentation doit être communiquée aux parties intéressées.

2. Le Comité tient ses séances à huis clos lorsqu'il examine les communications qui lui sont adressées en vertu du présent Protocole.

3. Lorsque le Comité a demandé des mesures provisoires, il procède sans délai à l'examen de la communication.

4. Lorsqu'il examine des communications faisant état de violations des droits économiques, sociaux ou culturels, le Comité évalue le caractère raisonnable des mesures prises par l'Etat partie conformément à l'article 4 de la Convention. Ce faisant, il garde à l'esprit que l'Etat partie peut adopter différentes mesures de politique générale pour mettre en œuvre les droits économiques, sociaux et culturels consacrés par la Convention.

5. Après avoir examiné une communication, le Comité transmet sans délai aux parties concernées ses constatations au sujet de cette communication, éventuellement accompagnées de ses recommandations.

Article 11

Suivi

1. L'Etat partie prend dûment en considération les constatations et les éventuelles recommandations du Comité et lui soumet une réponse écrite contenant des informations sur toute mesure prise ou envisagée à la lumière de ses constatations et recommandations. L'Etat partie soumet sa réponse dès que possible, dans un délai de six mois.

2. Le Comité peut inviter l'Etat partie à lui soumettre un complément d'information sur toute mesure prise pour donner suite à ses constatations ou à ses recommandations ou sur l'application d'un éventuel accord de règlement amiable, y compris, si le Comité le juge approprié, dans les rapports ultérieurs de l'Etat partie présentés au titre de l'article 44 de la Convention, de l'article 12 du Protocole facultatif à la Convention, concernant la vente d'enfants, la prostitution des enfants et la pornographie mettant en scène des enfants, ou de l'article 8 du Protocole facultatif à la Convention, concernant l'implication d'enfants dans les conflits armés, selon les cas.

Article 12

Communications interétatiques

1. Tout Etat partie au présent Protocole peut déclarer à tout moment qu'il reconnaît la compétence du Comité pour recevoir et examiner des communications dans lesquelles un Etat partie affirme qu'un autre Etat partie ne s'acquitte pas de ses obligations au titre de l'un quelconque des instruments suivants auquel l'Etat est partie :

a) La Convention ;

b) Le Protocole facultatif à la Convention, concernant la vente d'enfants, la prostitution des enfants et la pornographie mettant en scène des enfants ;

c) Le Protocole facultatif à la Convention, concernant l'implication d'enfants dans les conflits armés.

2. Le Comité ne reçoit aucune communication visant un Etat partie qui n'a pas fait une telle déclaration ou émanant d'un Etat partie qui n'a pas fait une telle déclaration.

3. Le Comité met ses bons offices à la disposition des Etats parties concernés en vue de parvenir à un règlement amiable de la question fondé sur le respect des obligations énoncées dans la Convention et les Protocoles facultatifs s'y rapportant.

4. Les Etats parties déposent la déclaration qu'ils auront faite conformément au paragraphe 1 du présent article auprès du Secrétaire général de l'Organisation des Nations unies, qui en communique copie aux autres Etats parties. Une déclaration peut être retirée à tout moment par voie de notification adressée au Secrétaire général. Ce retrait est sans préjudice de l'examen de toute question qui fait l'objet d'une communication déjà transmise en vertu du présent article ; aucune autre communication d'un Etat partie ne sera reçue en vertu du présent article après que le Secrétaire général aura reçu notification du retrait de la déclaration, à moins que l'Etat partie intéressé n'ait fait une nouvelle déclaration.

TROISIÈME PARTIE

PROCÉDURE D'ENQUÊTE

Article 13

Procédure d'enquête pour les violations graves ou systématiques

1. Si le Comité reçoit des renseignements crédibles indiquant qu'un Etat partie porte gravement ou systématiquement atteinte aux droits énoncés dans la Convention, le Protocole facultatif à la Convention, concernant la vente d'enfants, la prostitution des enfants et la pornographie mettant en scène des enfants, ou le Protocole facultatif à la Convention, concernant l'implication d'enfants dans les conflits armés, il invite cet Etat partie à coopérer à l'examen de ces renseignements et, à cette fin, à présenter sans délai ses observations à leur sujet.

2. Compte tenu des observations éventuellement formulées par l'Etat partie intéressé, ainsi que de tout autre renseignement crédible dont il dispose, le Comité peut charger un ou plusieurs de ses membres d'effectuer une enquête et de lui rendre compte d'urgence de ses résultats. L'enquête peut, lorsque cela se justifie et que l'Etat partie donne son accord, comporter une visite sur le territoire de cet Etat.

3. L'enquête se déroule dans la confidentialité, et la coopération de l'Etat partie est sollicitée à tous les stades de la procédure.

4. Après avoir étudié les résultats de l'enquête, le Comité les communique sans délai à l'Etat partie concerné, accompagnés, le cas échéant, d'observations et de recommandations.

5. Le plus tôt possible, et au plus tard six mois après réception des résultats de l'enquête et des observations et recommandations transmis par le Comité, l'Etat partie concerné présente ses observations au Comité.

6. Une fois achevée la procédure d'enquête entreprise en vertu du paragraphe 2 du présent article, le Comité peut, après consultations avec l'Etat partie intéressé, décider de faire figurer un compte rendu succinct des résultats de la procédure dans son rapport prévu à l'article 16 du présent Protocole.

7. Tout Etat partie peut, au moment où il signe le présent Protocole, le ratifie ou y adhère, déclarer qu'il ne reconnaît pas la compétence du Comité aux fins du présent article à l'égard des droits énoncés dans l'un ou dans la totalité des instruments énumérés au paragraphe 1.

8. Tout Etat partie ayant fait la déclaration prévue au paragraphe 7 du présent article peut, à tout moment, retirer cette déclaration par voie de notification adressée au Secrétaire général de l'Organisation des Nations unies.

Article 14

Suivi de la procédure d'enquête

1. Le Comité peut, si nécessaire, au terme du délai de six mois visé au paragraphe 5 de l'article 13, inviter l'Etat partie concerné à l'informer des mesures prises ou envisagées à la suite d'une enquête menée au titre de l'article 13 du présent Protocole.

2. Le Comité peut inviter l'Etat partie à présenter de nouvelles informations sur toute mesure prise comme suite à une enquête menée au titre de l'article 13, y compris, si le Comité le juge approprié, dans les rapports ultérieurs de l'Etat partie présentés au titre de l'article 44 de la Convention, de l'article 12 du Protocole facultatif à la Convention, concernant la vente d'enfants, la prostitution des enfants et la pornographie mettant en scène des enfants, ou de l'article 8 du Protocole facultatif à la Convention, concernant l'implication d'enfants dans les conflits armés, selon les cas.

QUATRIÈME PARTIE

DISPOSITIONS FINALES

Article 15

Assistance et coopération internationales

1. Le Comité peut, avec le consentement de l'Etat partie concerné, transmettre aux institutions spécialisées, fonds et programmes des Nations unies et aux autres organismes compétents ses constatations ou recommandations concernant des communications et des demandes faisant état d'un besoin d'assistance ou de conseils techniques, accompagnés, le cas échéant, des commentaires et suggestions de l'Etat partie sur ces constatations ou recommandations.

2. Le Comité peut aussi porter à l'attention de ces entités, avec le consentement de l'Etat partie concerné, toute question que soulèvent les communications examinées en vertu du présent Protocole qui peut les aider à se prononcer, chacun dans sa propre sphère de compétence, sur l'opportunité de mesures internationales propres à aider l'Etat partie à progresser sur la voie de la mise en œuvre des droits reconnus dans la Convention ou les Protocoles facultatifs s'y rapportant.

Article 16

Rapport à l'Assemblée générale

Le Comité fait figurer dans le rapport qu'il présente tous les deux ans à l'Assemblée générale en application du paragraphe 5 de l'article 44 de la Convention un récapitulatif de ses activités au titre du présent Protocole.

Article 17

Diffusion et information concernant le Protocole facultatif

Chaque Etat partie s'emploie à faire largement connaître et à diffuser le présent Protocole, ainsi qu'à faciliter l'accès des adultes comme des enfants, y compris ceux qui sont handicapés, aux informations sur les constatations et les recommandations du Comité, en particulier en ce qui concerne les affaires impliquant l'Etat partie, par des moyens actifs et appropriés et sous une forme accessible.

Article 18

Signature, ratification et adhésion

1. Le présent Protocole est ouvert à la signature de tous les Etats qui ont signé ou ratifié la Convention ou l'un des deux premiers Protocoles facultatifs s'y rapportant, ou qui y ont adhéré.

2. Le présent Protocole est soumis à la ratification de tout Etat qui a ratifié la Convention ou l'un des deux premiers Protocoles facultatifs s'y rapportant, ou qui y a adhéré. Les instruments de ratification seront déposés auprès du Secrétaire général de l'Organisation des Nations unies.

3. Le présent Protocole est ouvert à l'adhésion de tout Etat qui a ratifié la Convention ou l'un des deux premiers Protocoles facultatifs s'y rapportant, ou qui y a adhéré.

4. L'adhésion se fait par le dépôt d'un instrument d'adhésion auprès du Secrétaire général.

Article 19

Entrée en vigueur

1. Le présent Protocole entrera en vigueur trois mois après la date du dépôt du dixième instrument de ratification ou d'adhésion.

2. Pour chaque Etat qui ratifiera le présent Protocole ou y adhérera après le dépôt du dixième instrument de ratification ou d'adhésion, le Protocole entrera en vigueur trois mois après la date du dépôt par cet Etat de son instrument de ratification ou d'adhésion.

Article 20

Violations commises après l'entrée en vigueur

1. Le Comité n'est compétent qu'à l'égard des violations par l'Etat partie de l'un quelconque des droits énoncés dans la Convention ou l'un des deux premiers Protocoles facultatifs s'y rapportant commises postérieurement à l'entrée en vigueur du présent Protocole.

2. Si un Etat devient partie au présent Protocole après l'entrée en vigueur de celui-ci, ses obligations vis-à-vis du Comité ne concernent que les violations des droits énoncés dans la Convention ou l'un des deux premiers Protocoles facultatifs s'y rapportant qui sont commises postérieurement à l'entrée en vigueur du présent Protocole pour l'Etat concerné.

Article 21

Amendements

1. Tout Etat partie peut proposer un amendement au présent Protocole et le soumettre au Secrétaire général de l'Organisation des Nations unies. Le Secrétaire général communique les propositions d'amendement aux Etats parties, en leur demandant de lui faire savoir s'ils sont favorables à la convocation d'une réunion des Etats parties en vue d'examiner ces propositions et de se prononcer sur elles. Si, dans les quatre mois qui suivent la date de cette communication, un tiers au moins des Etats parties se prononcent en faveur de la convocation d'une telle réunion, le Secrétaire général convoque la réunion sous les auspices de l'Organisation des Nations unies. Tout amendement adopté par une majorité des deux tiers des Etats parties présents et votants est soumis pour approbation à l'Assemblée générale par le Secrétaire général, puis pour acceptation à tous les Etats parties.

2. Tout amendement adopté et approuvé conformément au paragraphe 1 du présent article entre en vigueur le trentième jour suivant la date à laquelle le nombre d'instruments d'acceptation déposés atteint les deux tiers du nombre des Etats parties à la date de son adoption. Par la suite, l'amendement entre en vigueur pour chaque Etat partie le trentième jour suivant le dépôt par cet Etat de son instrument d'acceptation. L'amendement ne lie que les Etats parties qui l'ont accepté.

Article 22

Dénonciation

1. Tout Etat partie peut dénoncer le présent Protocole à tout moment en adressant une notification écrite au Secrétaire général de l'Organisation des Nations unies. La dénonciation prend effet un an après la date de réception de la notification par le Secrétaire général.

2. Les dispositions du présent Protocole continuent de s'appliquer à toute communication présentée conformément aux articles 5 ou 12 ou à toute procédure engagée conformément à l'article 13 avant la date où la dénonciation prend effet.

Article 23

Dépositaire et notification par le Secrétaire général

1. Le Secrétaire général de l'Organisation des Nations unies est le dépositaire du présent Protocole.

2. Le Secrétaire général informe tous les Etats :

- a) Des signatures, ratifications et adhésions au présent Protocole ;
- b) De la date d'entrée en vigueur du présent Protocole et de tout amendement adopté au titre de l'article 21 ;
- c) De toute dénonciation au titre de l'article 22 du présent Protocole.

Article 24

Langues

1. Le présent Protocole, dont les textes anglais, arabe, chinois, espagnol, français et russe font également foi, sera déposé aux archives de l'Organisation des Nations unies.

2. Le Secrétaire général de l'Organisation des Nations unies transmettra une copie certifiée conforme du présent Protocole à tous les Etats.

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

Ministère des affaires étrangères
et du développement international

PROJET DE LOI

autorisant la ratification du protocole facultatif à la convention relative aux droits de l'enfant établissant une procédure de présentation de communications

NOR : MAEJ1511926L/Bleue-1

ÉTUDE D'IMPACT

I- Situation de référence et objectifs du Protocole

La Convention relative aux droits de l'enfant a été adoptée par l'Assemblée Générale des Nations unies le 20 novembre 1989¹ et est entrée en vigueur le 2 septembre 1990. La France l'a ratifiée le 7 août 1990. Elle a pour objet de reconnaître et protéger les droits spécifiques des enfants. Elle consacre quatre grands principes : la non-discrimination ; l'intérêt supérieur de l'enfant ; le droit à la vie, à la survie et au développement et l'opinion de l'enfant. Deux protocoles facultatifs à la Convention ont ensuite été adoptés le 25 mai 2000 par l'Assemblée générale des Nations unies :

- le Protocole facultatif à la Convention concernant la vente d'enfants, la prostitution des enfants et la pornographie mettant en scène des enfants (OPSC), entré en vigueur le 18 janvier 2002 ;
- le Protocole facultatif à la Convention concernant l'implication d'enfants dans les conflits armés (OPAC), entré en vigueur le 12 février 2002.

La France a ratifié ces deux Protocoles facultatifs le 5 février 2003².

La Convention relative aux droits de l'enfant prévoit un mécanisme de surveillance (articles 43 et suivants) confié au Comité des droits de l'enfant chargé d'étudier les rapports que les États parties doivent soumettre tous les 5 ans. Lors de cet examen, l'État est entendu et doit répondre aux questions du Comité. Ce dernier rédige ensuite des « observations finales » dans lesquelles il expose ses préoccupations et recommandations.

¹ https://treaties.un.org/doc/Treaties/1990/09/19900902%203-14%20AM/Ch_IV_11p.pdf

² https://treaties.un.org/doc/Treaties/2000/05/20000525%203-37%20AM/Ch_IV_11_bp.pdf

https://treaties.un.org/doc/Treaties/2000/05/20000525%203-16%20AM/Ch_IV_11_cp.pdf

Contrairement au Pacte international relatif aux droits civils et politiques (1966)³, la Convention relative aux droits de l'enfant ne disposait pas d'un mécanisme de communications, individuelles ou collectives. Un Protocole facultatif à la Convention relative aux droits de l'enfant établissant une procédure de présentation de communications a donc été adopté le 19 décembre 2011 lors de la soixante-sixième session de l'Assemblée générale de l'Organisation des Nations unies par la résolution 66/138⁴, pour mettre en place un mécanisme de plainte auprès du Comité des droits de l'enfant pour la violation, par un État partie, des droits protégés par la Convention des droits de l'enfant.

L'objet principal de ce Protocole, tel qu'il figure à l'article 5, est de créer un nouveau mécanisme de communications à l'attention des particuliers ou groupes de particuliers relevant de la juridiction d'un État partie qui affirment être victimes d'une violation par cet État partie de l'un ou plusieurs des droits énoncés dans la Convention relative aux droits de l'enfant ou dans l'un de ses deux premiers protocoles additionnels (OPAC et OPSC). De plus, l'article 6 du Protocole facultatif donne la compétence au Comité des droits de l'enfant de prononcer des mesures provisoires à l'égard de l'État partie mais limite cette possibilité à l'existence de « circonstances exceptionnelles » et à un risque de « préjudice irréparable ». Le cadre semble ainsi suffisamment précis, permettant de limiter le recours à de telles mesures.

Les États parties peuvent reconnaître la compétence du Comité pour recevoir et examiner des communications interétatiques. Cette reconnaissance peut être faite à tout moment auprès du Secrétaire général de l'Organisation des Nations unies. Dans les faits, si on se réfère à la pratique dans d'autres comités, de telles communications restent néanmoins très rares en raison de leur nature très politique.

II- Conséquences estimées de la mise en œuvre du Protocole

Aucune conséquence économique, financière ou environnementale notable n'est attendue de la mise en œuvre du présent Protocole. Ce dernier n'a par ailleurs aucun impact sur l'égalité entre les hommes et les femmes. En revanche, des conséquences sociales, juridiques et administratives méritent d'être soulignées.

1. Conséquences sociales

Sur le plan international, la France a fait de la défense des droits de l'enfant l'une de ses priorités en matière de droits de l'Homme. Elle soutient les actions de l'UNICEF et est particulièrement engagée dans le domaine des enfants-soldats.

³ https://treaties.un.org/doc/Treaties/1976/03/19760323%2007-37%20AM/Ch_IV_5p.pdf

⁴ <https://treaties.un.org/doc/source/signature/2012/a-res-66-138-french.pdf>

Le troisième Protocole facultatif constitue une avancée majeure dans la protection des droits de l'enfant en établissant une procédure de plaintes et en encourageant les États parties à établir des législations et mécanismes judiciaires nationaux spécifiques. Il constitue un réel levier d'action dans les États où les procédures internes de défense des droits des enfants sont faibles ou inexistantes. Le Comité des droits de l'enfant a ainsi la possibilité d'enquêter en cas d'allégations crédibles de violations graves et systématiques de droits énoncés dans la Convention ou l'un de ses Protocoles, par un État partie, notamment en envoyant sur place des observateurs pour évaluer la situation.

2. Conséquences juridiques

La France a ratifié la Convention relative aux droits de l'enfant en 1990 et ses deux premiers Protocoles facultatifs en 2003. En vertu de la Convention et de ses Protocoles, la France a l'obligation de protéger, respecter et garantir les droits des enfants figurant dans ces conventions.

Lors de la ratification de la Convention, la France a formulé les trois réserves suivantes :

« 1) La Convention, notamment son article 6, ne saurait être interprétée comme faisant obstacle à l'application des dispositions de la législation française relative à l'interruption volontaire de la grossesse. »

2) Compte tenu de l'article 2 de la Constitution, l'article 30 de la Convention (qui porte sur le droit des enfants des minorités ethniques, religieuses ou linguistiques) n'a pas lieu de s'appliquer en ce qui concerne la République. »

3) L'article 40 paragraphe 2 b) V (droit de faire appel si l'enfant est reconnu avoir enfreint la loi pénale), comme posant un principe général auquel la loi peut apporter des exceptions limitées. Il en est ainsi, notamment, pour certaines infractions relevant en premier et dernier ressort du tribunal de police ainsi que pour les infractions de nature criminelle. Au demeurant les décisions rendues en dernier ressort peuvent faire l'objet d'un recours devant la Cour de Cassation qui statue sur la légalité de la décision intervenue. »

Lors de la ratification du Protocole OPAC, la France a formulé la déclaration suivante :

« La France déclare qu'elle ne recrute que des candidats volontaires d'au moins dix-sept ans, informés des droits et des devoirs qui s'attachent au statut de militaire et que cet engagement, lorsque les candidats n'ont pas atteint l'âge de dix-huit ans, ne peut être effectif sans le consentement des représentants légaux ».

Articulation avec le droit interne :

La ratification du présent Protocole n'appelle pas de modification préalable du droit interne sous réserve toutefois de prévoir pour la France la possibilité d'effectuer certaines déclarations au moment de la ratification de manière à rendre parfaitement claire l'articulation de certains articles du Protocole avec le droit français.

➤ La question de l'épuisement des voies de recours internes :

Aux termes de l'article 5 du Protocole, un enfant peut présenter au comité une communication, seul ou par l'intermédiaire de son représentant. L'article 7 e) du Protocole précise que la communication sera déclarée irrecevable par le Comité des droits de l'enfant si tous les recours internes n'ont pas été épuisés.

En premier lieu, il convient de noter que la faculté du mineur d'agir seul devant le Comité peut être justifiée, à titre dérogatoire, par le caractère exceptionnel de cette démarche accomplie pour la défense de ses droits.

En droit interne, si le mineur agit en principe par l'intermédiaire de ses représentants légaux, on peut noter qu'il existe déjà des exceptions, comme c'est le cas par exemple pour la saisine du Défenseur des droits, et elle se justifie d'autant plus lorsqu'il s'agit de saisir un organe international.

Si le Protocole n'impose donc pas que l'enfant puisse agir en son nom propre dans les procédures internes, cet article pourrait toutefois susciter des difficultés d'interprétation quant à la mise en œuvre de l'article 7 e) du Protocole. En effet, dès lors qu'il précise que la communication sera déclarée irrecevable par le Comité des droits de l'enfant si tous les recours internes n'ont pas été épuisés, il est à craindre que dans le cadre d'une saisine du Comité, celui-ci estime recevable la demande d'un enfant qui se plaindrait de l'impossibilité, en droit interne, de pouvoir agir seul dans des procédures le concernant. La procédure de filtre prévue pour la saisine du Comité, laquelle subordonne celle-ci à l'épuisement des voies de recours internes, paraît par ailleurs inopérante pour les requérants français, l'enfant seul ne disposant d'aucune procédure de ce type en droit français.

Compte tenu de cette spécificité française, il paraît nécessaire au moment de la ratification de faire préciser que la saisine du comité ne peut être envisageable que si les voies de recours internes pouvant être exercées à l'encontre des décisions rendues dans les procédures où l'enfant a été entendu ou représenté ont été épuisées.

En ce sens, la France pourra déposer une déclaration sur cette question qui prendrait la forme suivante :

"Le gouvernement français déclare que pour l'application de l'article 7 e) et h), l'épuisement des recours internes sera interprété comme l'épuisement des voies de recours internes exercées dans le cadre d'une procédure dans laquelle l'enfant a été entendu ou représenté pour assurer la défense de son intérêt".

➤ La possibilité du dépôt d'une requête par un tiers :

En application de l'article 5 du Protocole, la requête peut être présentée par un tiers agissant avec le consentement de l'enfant. L'ouverture d'une telle possibilité n'est pas sans risque quant à l'instrumentalisation de l'enfant, particulièrement en matière familiale.

Afin de prévenir ces situations, l'article 3 prévoit que le Protocole inclut dans ses règles de procédure des garanties visant à empêcher toute manipulation des enfants et précise que le Comité peut refuser d'examiner une communication s'il considère qu'elle ne sert pas l'intérêt de l'enfant. Le Protocole renvoie aux garanties offertes par le Règlement intérieur du Comité des enfants, lequel stipule dans son article 13 que si le Comité craint que la représentation, en dépit du consentement de la victime présumée, soit le résultat de pressions ou d'influences indues, il peut demander au Secrétaire général de solliciter, y compris auprès de tiers, des informations ou des documents supplémentaires montrant que la soumission de la communication au nom de la victime présumée n'est pas le résultat de pressions ou d'influences indues et répond à l'intérêt supérieur de l'enfant.

En l'état, ces précautions apparaissent suffisantes et devraient permettre d'écarter les requêtes présentées par des adultes agissant indûment au nom des enfants.

Au regard de la nature des droits garantis par la Convention et ses deux Protocoles facultatifs (OPAC et OPSC) et des conditions de recevabilité des communications individuelles définies à l'article 7 du Protocole additionnel, il apparaît que les risques juridiques, s'ils ne sont pas inexistantes, demeurent néanmoins limités et ne sont donc pas de nature à faire obstacle à la ratification du Protocole additionnel.

➤ Les effets des décisions du Comité en droit interne

Les décisions adoptées par ce Comité ne sont pas juridiquement contraignantes ; il s'agit de recommandations. Cependant, le Protocole donne compétence au Comité pour prononcer des constats de violation qui, peuvent mettre en cause notre législation sur des points politiquement sensibles. À titre d'exemple, en se référant aux constatations faites par le Comité des droits de l'enfant ou d'autres comités onusiens relatifs aux droits de l'enfant lors de l'examen des rapports périodiques déposés par la France, certains thèmes demeurent sensibles tels que la situation des mineurs étrangers isolés ou des mineurs étrangers retenus dans les zones d'attente, l'accueil des enfants handicapés dans les structures spécialisées (notamment les enfants autistes) ou encore la situation des centres éducatifs fermés. Enfin, la procédure d'enquête prévue aux articles 13 et 14 conditionne la possibilité d'une visite sur place à l'accord de l'État partie.

Les mesures provisoires prévues à l'article 6 sont limitées à des circonstances « exceptionnelles » dans le cas d'un préjudice « irréparable ». Cet article 6 est ainsi rédigé :

"1. Après réception d'une communication, et avant de prendre une décision sur le fond, le Comité peut à tout moment soumettre à l'urgence attention de l'État partie intéressé une demande tendant à ce qu'il prenne les mesures provisoires qui s'avèrent nécessaires dans des circonstances exceptionnelles pour éviter qu'un préjudice irréparable ne soit causé à la victime ou aux victimes des violations alléguées".

La rédaction retenue, en limitant le prononcé de mesures provisoires à "*des circonstances exceptionnelles*" et aux hypothèses dans lesquelles "*un préjudice irréparable*" pourrait être causé à la victime potentielle d'une violation de la Convention, restreint la portée de cette disposition. Toutefois, l'expérience de la CEDH d'une part, qui a rendu obligatoire par sa jurisprudence les mesures provisoires qu'elle prononce (article 39 de son règlement intérieur), de comités onusiens d'autre part (en particulier le Comité contre la torture) qui demandent régulièrement à la France de reconnaître la valeur obligatoire des mesures provisoires qu'ils prononcent, rendent nécessaires de déposer une déclaration interprétative au moment de la ratification par laquelle la France circonscrit la portée des mesures provisoires.

Articulation du texte avec les accords ou conventions internationales existantes :

Le Protocole facultatif vient compléter l'ensemble des mécanismes de plaintes internationaux déjà existants. A titre indicatif, la France a déjà ratifié des protocoles facultatifs instituant un mécanisme de communications individuelles pour plusieurs conventions des Nations unies. Ainsi, elle a ratifié le Protocole facultatif au Pacte international relatif aux droits civils et politiques (PIDCP) le 17 février 1984, le Protocole facultatif à la Convention sur l'élimination de toutes formes de discrimination à l'égard des femmes le 9 juin 2000, le Protocole facultatif se rapportant aux droits des personnes handicapées le 18 février 2010 et, récemment, en mars 2015, le Protocole facultatif se rapportant au Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels⁵. Le Protocole facultatif à la Convention relative aux droits de l'enfant, s'inscrit dans cette logique.

Certaines conventions des Nations unies prévoient également mais de manière directe – sans adoption de protocole facultatif – la possibilité pour les États parties, s'ils en font la déclaration expresse en ce sens, de reconnaître la compétence d'un comité pour recevoir et examiner des communications individuelles présentées par des particuliers ou un groupe de particuliers se prétendant victimes d'une violation d'un droit garanti par ladite Convention. Ainsi, la Convention pour l'élimination de toutes les formes de discriminations raciales (article 14), la Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels inhumains et dégradants (article 22), et la Convention pour la protection de toutes les personnes contre les disparitions forcées (article 31) instituent un mécanisme de communication identique à celui prévu par les protocoles facultatifs mentionnés ci-dessus. La France a ratifié ces trois conventions respectivement le 28 juillet 1971, le 18 février 1986, et le 23 septembre 2008 et a procédé aux déclarations reconnaissant la compétence de ces comités pour recevoir et examiner les communications respectivement le 15 août 1982, le 23 juin 1988, et le 9 décembre 2008⁶.

Ainsi, à ce jour, sept comités onusiens peuvent déjà recevoir et examiner des communications contre la France de la part de particuliers s'estimant victimes d'une violation de droits garantis par les conventions qu'elle a ratifiées.

Le Protocole facultatif à la Convention relative aux droits de l'enfant établissant une procédure de présentation des communications ne crée pas de nouveaux droits. Il vise uniquement à établir un mécanisme de communication devant le Comité des droits de l'enfant concernant une violation alléguée de ladite Convention ou de l'un de ses deux Protocoles additionnels (OPAC et OPSC).

Il résulte de tous ces éléments que le Protocole additionnel à la Convention relative aux droits de l'enfant, comme les quatre autres mécanismes de communications précédemment ratifiés par la France, ne saurait constituer une atteinte aux conditions essentielles d'exercice de la souveraineté nationale. Sa ratification ne comporte donc pas de risque de contrariété avec la Constitution.

⁵ https://treaties.un.org/doc/Treaties/1976/01/19760103%2009-57%20PM/Ch_IV_03.pdf
https://treaties.un.org/doc/Treaties/1999/10/19991006%2005-18%20AM/Ch_IV_8_bp.pdf
<https://treaties.un.org/doc/Publication/CTC/Ch-15-a.pdf>
https://treaties.un.org/doc/Publication/CTC/Ch_IV_3_a.pdf

⁶ https://treaties.un.org/doc/Treaties/1969/03/19690312%2008-49%20AM/Ch_IV_2p.pdf
https://treaties.un.org/doc/Treaties/1987/06/19870626%2002-38%20AM/Ch_IV_9p.pdf
https://treaties.un.org/doc/Publication/CTC/Ch_IV_16.pdf

Articulation avec le droit européen :

Le Protocole facultatif ne crée aucun nouveau droit et n'est donc pas susceptible d'entrer en contrariété avec d'autres traités déjà signés par la France, notamment les traités européens et leur droit dérivé. En effet, le Traité de Lisbonne a fixé à l'Union européenne l'objectif de promouvoir les droits des enfants. De plus, la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne⁷ garantit la protection des droits des enfants par les institutions européennes, et par ses États membres lorsqu'ils mettent en œuvre le droit européen. Dans ce cadre, la Commission aide à protéger, à promouvoir et à garantir les droits de l'enfant dans toutes les mesures et politiques européennes internes et extérieures ayant un effet sur eux. La Commission est également guidée par les principes énoncés dans la Convention relative aux droits de l'enfant, ratifiée par tous les États membres de l'Union européenne.

La France a pris une part active à l'adoption des Lignes directrices de l'Union européenne sur les droits de l'enfant (2007) et des Lignes directrices de l'Union européenne sur les enfants dans les conflits armés (2003, révisées en 2008).

Au système des comités onusiens s'ajoute une procédure de réclamations collectives prévue par le Protocole additionnel à la Charte sociale européenne de 1995 relevant du Conseil de l'Europe⁸. Ce mécanisme prévoit la possibilité pour les organisations non-gouvernementales habilitées de présenter des réclamations devant le Comité européen des droits sociaux concernant une violation alléguée de la Charte sociale européenne.

3. Conséquences administratives

Sur le plan national, le Protocole facultatif instaure un mécanisme de protection supplémentaire par rapport au Défenseur des Droits. Ce dernier a notamment pour mission de défendre et de promouvoir l'intérêt supérieur et les droits de l'enfant. Il est assisté dans cette mission par le Défenseur des enfants. Susceptible d'être saisi par des enfants, des particuliers comme par des associations, ce dernier peut contribuer à régler à l'amiable un litige en organisant une médiation ou peut intervenir devant le juge lorsque le tribunal est saisi.

- **La procédure de communications individuelles**

Dans un premier temps, les conditions de recevabilité devraient limiter le nombre d'affaires communiquées. En effet, l'article 7 du Protocole facultatif prévoit que le Comité des enfants doit être saisi dans un délai de douze mois après l'épuisement des voies de recours internes et sur une question qui n'a pas déjà fait l'objet d'un examen dans le cadre d'une autre procédure d'enquête ou de règlement au niveau international. Il ne peut cependant être exclu que le nombre de communications puisse augmenter au fil du temps, notamment sur les problématiques liées à la situation des mineurs étrangers isolés ou des mineurs étrangers en zone d'attente.

⁷ http://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_fr.pdf

⁸ <http://conventions.coe.int/Treaty/FR/Treaties/Html/035.htm>

Le suivi des communications, effectué aujourd'hui par la direction des affaires juridiques du ministère des affaires étrangères et du développement international, ne semble pas nécessiter à court terme la création de moyens humains supplémentaires. La ratification de ce Protocole n'aura à ce stade aucun impact sur son organisation administrative.

- La procédure d'enquêtes

Si le Comité reçoit des renseignements indiquant que l'État porte gravement ou systématiquement atteinte aux droits énoncés dans la Convention ou l'un des deux Protocoles facultatifs il pourra être invité à coopérer à l'examen de ces renseignements et, à cette fin, à présenter sans délai ses observations à leur sujet. Compte tenu des observations de l'État partie, le Comité pourra effectuer une enquête pouvant s'accompagner, si cela se justifie et avec l'accord de l'État, une visite sur le territoire. L'État aura, six mois au plus après réception des résultats de l'enquête et des observations et recommandations du Comité pour présenter ses observations. Au terme de ce délai, l'État pourra être invité à l'informer des mesures prises ou envisagées à la suite de l'enquête. Le Comité des droits de l'enfant communiquera avec la France par l'intermédiaire de notre mission permanente à Genève. Le ministère des affaires étrangères et du développement international (direction des Affaires juridiques) assure la coordination interministérielle des visites du Comité et des rapports périodiques sur la mise en œuvre de la Convention relative aux droits de l'enfant.

III – Historique des négociations

Au sein du système des Nations unies, la Convention relative aux droits de l'enfant était la dernière grande convention relative aux droits de l'homme à ne pas posséder de mécanisme de recours individuel. Le 17 juin 2009, le Conseil des droits de l'homme des Nations unies (CDH) a établi un Groupe de travail à composition non limitée pour discuter de l'idée d'un troisième Protocole facultatif à la Convention. Le 18 mars 2010, il lui a conféré mandat de le rédiger. En février 2011, un projet final de Protocole a été adopté et le 17 juin 2011 le CDH a adopté le projet final du 3^{ème} Protocole facultatif et l'a transmis à l'Assemblée générale des Nations unies (AGNU) pour son adoption finale.

La France est membre du groupe des Amis du Protocole facultatif depuis les prémices du projet, fin 2008. Elle a, de plus, organisé des consultations interministérielles en amont de la négociation de ce texte qui a duré deux ans. Elle a par la suite œuvré à la rédaction du Protocole et le texte final intègre plusieurs des principales propositions françaises telles que la suppression de la possibilité de déposer des communications collectives, l'inclusion de mesures de protection des personnes impliquées (article 4), la prise en compte du risque de manipulation (art. 3-2) et des délais de réponse plus raisonnables pour les États (articles 8 et 13).

IV – État des signatures et ratifications

Le Protocole facultatif à la Convention relative aux droits de l'enfant établissant une procédure de présentation de communications a été adopté à la soixante-sixième session de l'Assemblée générale de l'Organisation des Nations unies par la résolution 66/138 du 19 décembre 2011 et a été ouvert à la signature à Genève, le 28 février 2012. Il est entré en vigueur le 14 avril 2014, trois mois après la date du dépôt du dixième instrument de ratification ou d'adhésion, conformément au paragraphe 1 de l'article 19.

A ce jour, il a été signé par 48 États et ratifié par 14 d'entre eux dont l'Allemagne, la Belgique, l'Espagne, l'Irlande, la Slovaquie et le Portugal. La France a signé le Protocole le 20 novembre 2014 à l'occasion du vingt-cinquième anniversaire de la Convention relative aux droits de l'enfant.

V - Déclarations ou réserves

Lors de sa signature, la France n'a émis aucune déclaration ou réserve. Il est possible d'en émettre au moment de la ratification. La France prévoit d'assortir sa ratification de déclarations interprétatives portant sur les points suivants :

- Sur la compétence temporelle du Comité (sur le modèle des déclarations faites pour les autres comités conventionnels en matière de droits de l'homme) :

« La France interprète l'article 1er du Protocole comme donnant compétence au Comité pour recevoir et examiner des communications émanant de particuliers relevant de la juridiction de la République française qui prétendent être victimes d'une violation, par la République, de l'un quelconque des droits énoncés dans la Convention ou dans l'un de ses deux premiers Protocoles additionnels, résultant soit d'actes, omissions, faits ou événements postérieurs à la date d'entrée en vigueur à son égard du présent Protocole, soit d'une décision portant sur les actes, omissions, faits ou événements postérieurs de cette même date ».

- Sur les mesures conservatoires pouvant être prononcées par le Comité :

« L'article 6, paragraphe 1, du Protocole ne peut être interprété comme impliquant une obligation pour l'État partie intéressé d'accéder à la demande du Comité tendant à ce qu'il prenne des mesures provisoires ».

- Sur l'épuisement des voies de recours internes (critère de recevabilité devant le Comité) pour les enfants non parties à certaines procédures en droit interne :

« Le gouvernement français déclare que pour l'application de l'article 7, alinéas e) et h), du Protocole, l'épuisement des recours internes sera interprété comme l'épuisement des voies de recours internes exercées dans le cadre d'une procédure dans laquelle l'enfant a été entendu ou représenté pour assurer la défense de son intérêt ».

- Sur la recevabilité de communications déjà examinées par d'autres Cours ou quasi-juridictions internationales ou régionales de droits de l'homme :

« L'article 7, alinéa d), du Protocole est interprété par la France comme intégrant les procédures régionales européennes dans les procédures internationales d'enquête ou de règlement ».

La déclaration prévue à l'article 12 du Protocole facultatif reconnaissant la compétence du Comité en matière de communications interétatiques peut être effectuée « à tout moment ». Compte tenu de la nature des compétences dévolues, le gouvernement examinera l'opportunité de procéder à cette déclaration une fois établie la pratique du Comité des enfants en la matière.

